

UNITED NATIONS  
ECONOMIC  
AND  
SOCIAL COUNCIL



GENERAL

RESUMEN DE  
E/CN.12/295

6 abril 1953

ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA  
Quinto período de sesiones  
Río de Janeiro, Brasil  
9 abril 1953

RESUMEN DEL  
DESARROLLO ECONOMICO DEL ECUADOR







## R E S U M E N

### I. Consideraciones generales

1. El Ecuador reúne las características de todo país insuficientemente desarrollado: alta proporción de gente ocupada en actividades primarias; empleo de procedimientos primitivos; baja productividad, y elevada tasa de crecimiento demográfico. A estas características generales se agregan las propias del país y en especial su división en regiones diferenciadas en cuanto a clima, ecología, recursos naturales y densidad de población. Si bien esta situación permite producciones variadas, ella no ha constituido un factor favorable al desarrollo económico debido a la falta de comunicaciones que ha determinado una economía poco integrada y de crecimiento inarmónico. La idiosincrasia de la población agudizó las diferencias regionales y tendió a traducirse en localismo, que a su vez dispersó los esfuerzos hacia mejores condiciones de vida en iniciativas de corto alcance.

2. Las diferencias entre las dos grandes regiones del país son muy acusadas. En la Sierra, un suelo fuertemente quebrado y en parte agotado por una agricultura esquilante, resulta insuficiente con respecto a la población. En cambio, en la Costa, la tierra disponible abunda, pero falta gente para trabajarla. Factores institucionales, psicológicos y sociales hacen que sea lento el necesario desplazamiento de la población desde las tierras altas hacia el Litoral, donde hay amplias posibilidades de expandir las producciones agrícolas.

En ambas regiones, el capital es escaso, y pese al empeñoso esfuerzo realizado por el Gobierno y las entidades públicas, queda aún mucho por hacer para comunicar adecuadamente las dos grandes regiones del país y las diferentes zonas que las forman.

3. La lentitud del crecimiento que se observa en el desarrollo económico del Ecuador débese a otras circunstancias, además de las dificultades encontradas para integrar su economía, tan compleja. Hasta la apertura del Canal de Panamá, a principios de este siglo, el país vivió casi aislado, al margen del comercio internacional. Los capitales extranjeros mostraron poco interés por esa parte del continente sudamericano. Tampoco hubo corrientes inmigratorias que la favorecieran.

/El Ecuador



El Ecuador entró en el comercio internacional con el cacao, que le valió, durante algunos decenios, una posición privilegiada que lo indujo al monocultivo. Las plagas que infestaron sus cacaotales, sorprendieron al país en una situación relativamente débil. Tras un período de desorientación, el esfuerzo se concentró en sustituir el cacao por otros productos en las declinantes exportaciones. Sucesivamente, el café, el arroz, el banano - sin contar con algunos productos de demanda esporádica - fueron colmando el vacío dejado por el cacao.

4. El problema del desarrollo económico del Ecuador se plantea en términos relativamente simples; los recursos en tierras aprovechables y en brazos están mal distribuidos; los niveles de consumo popular son bajos y dejan escaso margen para el ahorro; la población crece a ritmo acelerado. En cambio, es poco lo que se extrae del suelo en comparación con lo que se lograría mediante un aprovechamiento adecuado y extensivo.

Las posibilidades de solución del problema fundamental que es el de encontrar la forma de aprovechar mejor los recursos, corrigiendo los inconvenientes resultantes de una distribución inadecuada de los factores de la producción, dependen, pues, del grado de fluidez que éstos adquieren. Parece necesario para ello remover algunos obstáculos que hoy día entorpecen el desplazamiento demográfico y la introducción de algunos procedimientos más avanzados en la explotación agrícola. Se trata de una transformación estructural que necesariamente ha de exigir largo tiempo.

Mientras tanto, para facilitar este proceso y hacer crecer su economía, al Ecuador necesita recurrir a todos los elementos dinámicos de que dispone. Y de éstos, la exportación se halla en primer término. Ecuador puede - y su interés se lo aconseja - dedicar el sobrante virtual de mano de obra que se observa en la Sierra a aumentar su producción exportable, ya que, contrariamente a lo que ocurre en otros países de América Latina, la mayoría de sus productos de exportación tiene posibilidades de ampliar sus mercados, sin afectar los precios de venta.

Ecuador ha mostrado que puede responder con gran elasticidad al estímulo del exterior gracias a su disponibilidad de tierras y brazos. El empleo de estos dos recursos - junto con su mejor distribución geográfica - constituye la vía más accesible para convertirlos en bienes de capital necesarios para levantar el nivel de vida de la población.

5. El aumento de las exportaciones debería tener como meta el volumen

/capaz de



capaz de asegurar a la vez un mejor abastecimiento en bienes de consumo y una mayor capitalización en términos relativos y absolutos. La solución del problema, en la primera etapa, que podría calificarse como extensiva, se expresaría en términos de aumento de la capacidad para importar, aun cuando convendría facilitar el proceso por medio de la sustitución de importaciones, lo que dejaría más divisas para bienes de capital o para atender el servicio de los capitales extranjeros, con lo cual también se puede acelerar la formación de un ahorro local.

6. Entre los obstáculos que entorpecen o retardan el desarrollo económico del Ecuador, algunos son naturales y otros derivan del hombre y sus instituciones. Entre los primeros, se destaca el relativo aislamiento en que se hallan las dos grandes regiones del país. La necesidad de establecer buenas comunicaciones se impone ante todo, tanto para integrar dichas regiones como para abrir vías de penetración hacia las nuevas zonas que se proponga incorporar a la agricultura. Para evitar ciertos errores y apresuramientos cometidos, convendrá elegir cuidadosamente las zonas que han de dotarse de caminos o de vías ferroviarias, y ajustarse a un criterio económico y nacional, es decir, no influido por intereses locales y políticos.

Otro obstáculo natural, en cuya remoción se ha progresado mucho, es el de las enfermedades tropicales. El estado sanitario de la Costa ha mejorado, pero quedan algunos focos de fiebre amarilla y hay que luchar todavía contra la malaria, que también se da en los valles subtropicales de la Sierra.

El mayor obstáculo de naturaleza social se encuentra en la resistencia del campesino indio de la Sierra a desprenderse de su terruño, pese al escaso fruto que su penoso trabajo logra extraer de un suelo generalmente erosionado o apenas apto para el cultivo. Este obstáculo, de acuerdo con las observaciones directas efectuadas, sólo sería salvable paulatinamente, tratando de encauzar un movimiento migratorio dentro de un plan de colonización que podría ante todo basarse en el aprovechamiento de las inmensas tierras baldías.

El "huasipungo" es una traba efectiva al desarrollo económico, ligado con la anterior. Esta institución que tiende a fijar al individuo al suelo ancestral en las zonas donde es mayor su presión sobre la tierra, agrava la erosión, pues el huasipunguero recibe por lo general la peor porción de las haciendas y debe tratar de compensar con mayor trabajo la exigüidad del rendimiento; quita aliciente a la introducción de mejoras técnicas por la extrema baratura de la mano de obra de que se beneficia el hacendado, y en

/esa forma



esa forma impide la distribución del suelo arable, la difusión del progreso y la extensión del sector monetario en el ámbito rural.

Bajo ciertos aspectos, el sistema tributario del Ecuador puede considerarse un obstáculo al desarrollo económico, por basarse en forma casi exclusiva en el impuesto indirecto y en la pulverización de los gravámenes.

En cambio, el Código de Trabajo, que en algunos sectores de la opinión pública se presenta como una traba a la creación de industrias y a la inversión de capitales, no parece actuar en dicho sentido. La conclusión a que ha llegado el grupo de estudios de la Comisión Económica para América Latina, después de detenida encuesta, es que el Código de Trabajo cobrará sentido práctico a medida que el desarrollo económico permita elevar los niveles de vida y de remuneración, haciendo inocuos o ineficaces ciertos malos hábitos frecuentes en el comienzo de toda era industrial.

Algunos otros obstáculos, propios del ambiente, como el alcoholismo, la usura, el contrabando, la evasión fiscal y la preferencia por la inversión en tierras, pueden considerarse por cierto contrarios al progreso general del país, pero es éste mismo el que los hará desaparecer o los volverá cada vez menos perjudiciales.

7. Es alentador, como indicio de futuras expansiones, el hecho de que el Ecuador haya logrado, por medio de una modificación de la estructura de sus exportaciones, compensar la merma en sus ventas de cacao. Pero hay otro hecho grave: el que la exportación por habitante sea una de las más bajas en América Latina, pese a haberse cuadruplicado su valor en menos de veinte años. En volumen físico, la exportación aumentó tan sólo en un 36,5 por ciento entre 1925-29 y 1945-49, mientras que el crecimiento de la población en el mismo lapso fué del 62,6 por ciento, es decir que, por habitante, la exportación disminuyó en cerca de un 16 por ciento.

Actualmente, las exportaciones del Ecuador son más diversificadas que hace un cuarto de siglo. El banano, el café, el cacao - que se ha recuperado en una buena medida - el arroz, constituyen el 80 por ciento del total. Los tres primeros gozan de un mercado firme, con buenas perspectivas, mientras que el arroz sólo puede competir cuando los precios internacionales están muy altos o con el apoyo de subsidios oficiales. Otros dos productos importantes de la exportación ecuatoriana, el petróleo y los sombreros de paja toquilla, tienden en cambio a perder terreno en los mercados exteriores; el primero por absorber su consumo interno una fracción cada vez mayor de una producción

/estancada, el



estancada, el segundo por haber dejado de beneficiarse de las circunstancias favorables que lo llevaron a un auge inusitado entre 1943 y 1947. Otros productos son de exportación esporádica y sólo adquieren importancia cuando se les requiere como materiales estratégicos, tales como el caucho, la cascarilla, la madera de balsa, el mineral de cobre, etc. Por último, hay una serie de productos nuevos o de muy poco significado en la actualidad, que pueden ampliar y diversificar aun más la exportación ecuatoriana, como las sustancias oleaginosas, la naranja, varias frutas tropicales, el piretro, el barbasco y algunas fibras duras.

8. El lento crecimiento de las exportaciones ha sido acompañado por otro fenómeno deprimente: la relación de precios del intercambio. Esta fué desfavorable al Ecuador - tomando como punto de referencia la situación que prevalecía en 1928-29, época de relativa prosperidad - hasta 1946. Desde entonces, los precios de los productos ecuatorianos subieron más que los de los artículos importados. Unido este factor al crecimiento de las exportaciones, el Ecuador ha podido disfrutar en estos últimos años (1950-52) de una capacidad para importar en fuerte ascenso.

9. La importación ha crecido en volumen físico más que la exportación, aun cuando tampoco ha llegado a superar el ritmo de crecimiento demográfico. Pero el hecho más interesante es la redistribución que el Ecuador ha logrado efectuar dentro de ese volumen relativamente menguante de su importación, favorecida por la selección resultante del control de cambios.

Estas modificaciones en la composición de las importaciones pueden interpretarse como manifestaciones de un primer proceso de desarrollo, pues ha aumentado la proporción de bienes de capital en detrimento de los de consumo. Aun después de deducir las adquisiciones de material para perforación petrolera efectuadas por las empresas extranjeras, la proporción de bienes de capital en el total de las importaciones sería de un 40 por ciento en 1948-50.

Entre los bienes de consumo importados pueden distinguirse tres tendencias: i) los alimentos se han mantenido de acuerdo con el crecimiento de la población; ii) los productos químicos, los metales y sus artefactos, los combustibles y los lubricantes, el papel, cartón y sus manufacturas y los bienes duraderos de consumo, han aumentado más que la población; y iii) los textiles, los aceites y grasas no alimenticias, el caucho y sus manufacturas, las maderas y los artefactos de madera, los cueros y las pieles, han disminuído. Son estos

/últimos los



últimos los que han permitido la sustitución, indicio de un cierto desarrollo industrial. El margen para futuras sustituciones es amplio, aun en los textiles, donde todavía se importa un 70 por ciento de tejidos y de confecciones.

10. Los 3.202.757 habitantes que registró el primer censo del Ecuador (1950) se distribuyen a razón del 58 por ciento en la Sierra y el 40 por ciento en la Costa (las otras regiones del país carecen aun de importancia). La densidad de población es en la primera región superior a 26 personas por kilómetro cuadrado, mientras que en el Litoral baja a 19. Esta diferencia de densidad es uno de los problemas básicos del Ecuador, pues la población se ha concentrado hasta ahora donde menos posibilidades hay de aumentar la producción agrícola.

El 78 por ciento de la población del Ecuador vive en el campo; los núcleos urbanos han ejercido cierta atracción, y ciudades como Guayaquil y Quito tienen un crecimiento demográfico superior al del conjunto del país.

La tasa de crecimiento vegetativo (2,75 por ciento en 1950) es una de las más altas de América Latina, y en su aumento de los últimos años ha actuado sobre todo la disminución de la tasa de mortalidad, gracias al saneamiento progresivo del país.

La población activa constituía, en 1950, el 38,2 por ciento, pero la proporción difiere según las regiones, pues la Sierra acusa el 40,7 por ciento y la Costa el 34,8 por ciento. La diferencia es aún mayor si se tiene en cuenta que por lo general la jornada de trabajo es más larga en la Sierra que en la Costa; así se pone de manifiesto la necesidad en que se halla el agricultor serrano de compensar con su esfuerzo la baja productividad de un suelo empobrecido. Puede decirse también que en la Sierra existe un sobrante virtual de mano de obra que no encuentra ocupación adecuada y presiona sobre la oferta de brazos, haciendo que los salarios se mantengan a niveles muy bajos.

También es relativamente bajo el grado de instrucción. Hay en el país un 50 por ciento de analfabetos, proporción que llega en algunas provincias con mucha población india a más del 60 por ciento. Pese a los grandes esfuerzos realizados por el Gobierno del Ecuador para difundir la enseñanza primaria, tan sólo el 47 por ciento de los niños en edad escolar tiene acceso a ella.

Desde el punto de vista étnico, se estima que el 90 por ciento de la población de la Sierra es indomestiza (indios y mestizos que llevan la vida



del indio), mientras que en la Costa se ha formado un tipo humano peculiar, el "montuvio", como resultado de la fusión de las tres razas, india, blanca y negra.

El indio ecuatoriano reúne varias cualidades que permiten augurar que constituirá un elemento útil para el desarrollo económico, pues es trabajador, resistente, dotado de cierta habilidad manual, capaz de imitar y aplicar procedimientos menos rudimentarios de los que emplea actualmente; a través de la institución de la "minga" muestra su espíritu de cooperación y su propensión al trabajo en común. En cambio, es de lamentar que el alcoholismo, la disipación de sus recursos en fiestas y su excesivo amor a la tierra le impidan utilizar adecuadamente sus módicos ahorros.

## II. Desarrollo agrícola-ganadero

1. De un total de 30 millones de hectáreas, tan sólo el 4,5 por ciento puede considerarse incorporado al cultivo; otro 4 por ciento corresponde a las praderas naturales y artificiales. La mayor extensión (74 por ciento) está cubierta por bosques.

La región de la Costa encierra inmensas posibilidades de desarrollo por dos vías: mediante la tala de bosques y el riego y mediante la introducción de la técnica en los cultivos existentes o por crearse. En la Sierra, sólo caben el riego y el mejoramiento técnico; las posibilidades de extender la zona cultivada consistirían en la incorporación de los páramos actualmente dedicados a la ganadería extensiva.

En la Costa, la reserva potencial de suelo es del orden de 7 millones de hectáreas, incluyendo los bosques de los valles subtropicales, pero su explotación está condicionada a la construcción de vías de comunicación. La Sierra, en cambio, carece de áreas de importancia susceptibles de ser incorporadas fácilmente a la agricultura; tan sólo se puede pensar en prácticas de recuperación de suelos en las tierras semiabandonadas debido a la erosión.

La región del Oriente es una reserva para un futuro más bien lejano.

2. Los principales cultivos de la Costa son, entre los permanentes, el cacao, el café, el banano, la caña de azúcar, la naranja, la piña y algunas otras frutas. Entre los anuales están el algodón - que en realidad es semipermanente en parte -, el arroz, el maíz, los frijoles, el maní, el tabaco, yuca y diversos otros productos de consumo local. Tan sólo el cacao y el

/tabaco han



tabaco han disminuído su área de cultivo, al ser desplazados por otros productos. Los cultivos que han aumentado más son el banano, que pasó de 2.000 hectáreas en 1925-30 a 45.000 en 1950, y el arroz, que llegó a un máximo de 62.500 hectáreas en 1945-50, cuadruplicando su extensión de quince años atrás. La caña de azúcar a su vez pasó de unas 7.000 hectáreas en 1930-34 a unas 22.000 en 1950. El café se halla por debajo del máximo alcanzado en 1941, con 62.500 hectáreas; el aumento registrado en la producción en estos últimos años proviene más bien de la introducción de nuevos métodos de cultivo que de su expansión. En algodón, el área sembrada en 1951 fué de 39.000 hectáreas, es decir 11.000 más que diez años atrás.

En la Sierra, los cultivos están destinados casi exclusivamente al consumo interno. Los que predominan son el maíz y la cebada, con algo más de 80.000 hectáreas cada uno; el trigo, con 46.000; las papas, con 26.000, y la caña de azúcar (para panola y aguardiente principalmente) con 21.000 hectáreas. El área de suelos de fácil cultivo está utilizada en su totalidad en el callejón interandino; los aumentos de las áreas cultivadas provienen de las zonas subtropicales de la Sierra o de obras de riego en los valles cálidos y secos. Algunas extensiones dedicadas a ganadería han venido siendo puestas en cultivo recientemente, al introducirse las papas, la cebada, las habas y algunas plantas forrajeras en los páramos.

3. La producción agropecuaria y forestal ha podido ser calculada en 1950 en unos 1.922 millones de sucres, de los cuales el 62 por ciento correspondió a la Costa y el 38 por ciento a la Sierra. También se ha establecido que la producción por habitante es un 58 por ciento más baja en la Sierra que en la Costa, confirmando la pobreza de los recursos de aquélla. Difiere asimismo la productividad, pues si una persona activa produjo 3.580 sucres en 1950 en la Costa, sólo logró una producción de 1.310 sucres en la Sierra. Comparando también la producción por hectárea cultivada en una y otra región, se puede llegar a la conclusión de que la Sierra es marginal con respecto a la Costa.

4. En lo que se refiere a la evolución seguida por la producción de cada región, los elementos disponibles permiten establecer, con relativa aproximación, que: i) la producción agrícola de la Costa no había recuperado en 1925 y menos aún los del decenio anterior, es decir, en el auge del cacao; las fuertes expansiones de algunos cultivos no han sido suficientes para colmar el vacío dejado por el cacao; y ii) en la Sierra, la producción agrícola se

/encuentra en



encuentra en una fase de relativo estancamiento, que significa un descenso, habida cuenta del crecimiento de la población. Esto estaría corroborado por el aumento de la importación de algunos alimentos básicos, como el trigo.

5. Son varias las causas que explican el estancamiento de la producción agrícola. Entre los factores de orden técnico cabe mencionar el defectuoso manejo del suelo, que ha provocado su erosión; el limitadísimo uso de fertilizantes; la falta de control de las plagas vegetales y animales; el empleo escasísimo de semillas mejoradas; la poca o nula mecanización, y las prácticas primitivas y torpes de cuidado del ganado. Como factores de orden estructural pueden mencionarse la distribución de la propiedad agrícola; los sistemas de tenencia de la tierra; las formas de remunerar la mano de obra; el sistema de adjudicación de las tierras baldías; la insuficiencia del crédito agrícola, y la escasez del riego. A estas causas podría agregarse la falta de vías de comunicación adecuadas en más de la mitad del territorio agrícola del país.

Respecto al manejo del suelo y de las aguas puede decirse que no existe preocupación por la conservación de las propiedades básicas y ácidas de la tierra arable y cuya consecuencia es la destrucción de la materia orgánica o la salinización de los suelos. La destrucción se opera en la Costa por el empleo indiscriminado del fuego como forma de abrir los suelos al cultivo. Las labores de arado en suelos descubiertos o en pendiente pronunciada acentúa el proceso erosivo. Las plantaciones de café, banano y algodón y las siembras anuales se hacen siguiendo la línea de mayor pendiente y no la de las curvas de nivel. No se conoce la práctica de enterrar las malezas para aumentar el contenido de materia orgánica del suelo.

En la Sierra, por cierto, la erosión es mucho más grave que en la Costa, por tratarse de suelos cultivados desde hace mucho más tiempo y de topografía más quebrada.

Otra práctica poco conocida y que atenuaría el proceso de empobrecimiento del suelo, es la rotación de cultivos. Lo mismo sucede con el uso de fertilizantes; el sistema practicado en la Sierra para utilizar el estiércol del ganado ovino es muy primitivo y conduce a la pérdida de la mayor parte del poder fertilizador al dejar el abono expuesto a los factores atmosféricos. Los abonos químicos empiezan a ser utilizados, pero en escala muy insuficiente.

6. Las plagas han encontrado en el Ecuador un campo propicio para desarrollarse, especialmente en la parte tropical y húmeda. Además de la

/ "monilla" y



"monilla" y la "escoba de bruja", que redujeron a un tercio las cosechas de cacao, existen infinidades de insectos, parásitos y virus que atacan a los cultivos. El banano, en su reciente prosperidad, está amenazado por la "sigatoka" y el "mal de Panamá". No se han puesto en vigor medidas de control y de lucha, aun cuando en estos últimos años la acción directa y la difusión por parte de las autoridades y de algunas casas importadoras, de ciertos plaguicidas, han despertado algún interés por la lucha contra las plagas.

7. En punto a mecanización agrícola, el Ecuador figura entre los países de América Latina que menos la practican, pero ya se observa un esfuerzo por recuperar el atraso. En efecto, así como en el transporte se está saltando de la etapa de la carreta a la del camión automotor, en la agricultura se está pasando del uso del buey al del tractor. El grado de mecanización es aún reducido frente a las posibilidades y necesidades existentes. La relación sería de un tractor por cada 677 hectáreas, descontando los cultivos permanentes poco susceptibles de ser mecanizados. La existencia de muchas pequeñas propiedades, la escasez de operadores y mecánicos, la insuficiencia del crédito a largo plazo, y las condiciones topográficas poco favorables de una gran parte del país han influido desfavorablemente en la difusión de la maquinaria agrícola en el Ecuador.

8. Pocos países de América Latina han tenido tantas iniciativas y buenos propósitos como el Ecuador en materia de investigación agrícola, pero desgraciadamente la falta de recursos y de persistencia en el esfuerzo, y la vastedad de los campos abarcados, han impedido obtener los frutos esperados. Parte de los adelantos se han debido a la actividad privada, pero es el Gobierno el que más empeño ha mostrado.

Desde 1920, varias estaciones experimentales han sido creadas, pero la mayoría de ellas ha tenido corta duración y los ensayos de aclimatación, reforestación, fertilización, selección de semillas, lucha contra las plagas, no han sido llevados muy lejos por lo general. Algunos resultados, sin embargo, patentizan, con los mayores rendimientos obtenidos en los cultivos o en la crianza de animales, que el Ecuador ofrece amplias posibilidades de aplicación de mejoramientos agrícolas y ganaderos.

9. Sin conocerse bien el área regada del país ni haberse hecho un inventario completo de las posibilidades de riego, puede decirse no obstante que el Ecuador podría poner bajo riego unas 400.000 hectáreas además de las que ya tiene.



Los principales proyectos existentes están siendo encauzados por la Caja Nacional de Riego, que ha emprendido otros para regar 36.000 hectáreas; tiene estudios terminados para otras 38.500 y ha realizado reconocimientos preliminares para unas 50.000 hectáreas más.

Toda la Sierra y un buen tercio de la Costa carecen de lluvia suficiente. El riego permitiría no sólo abrir nuevas zonas al cultivo sino también aumentar los rendimientos de los cultivos actuales. Se han comprobado incrementos de producción de 3 a 7 veces en los suelos regados. En los planes de conservación y de recuperación de suelos, el regadío puede ser un factor decisivo. También puede obtenerse un aumento importante de los productos pecuarios mediante el cultivo de praderas artificiales en terrenos regados.

10. La estructura agraria que caracteriza al país en cuanto a división de la propiedad, régimen de tenencia de la tierra y sistema de trabajo, constituye otra causa del estancamiento de la producción agropecuaria.

La propiedad individual es el sistema predominante de tenencia de la tierra. Las pequeñas propiedades son trabajadas por los propietarios, las medianas por los propietarios con ayuda de trabajadores extraños y las grandes por agentes de los propietarios, generalmente ausentistas. Existe además propiedad colectiva en las comunidades indígenas y se pueden señalar ensayos de cooperativas entre dichos elementos.

La propiedad está muy desigualmente distribuida. De una estadística oficial sobre valuación impositiva surge que poco más de 1.100 propiedades, que en número no representan el uno por ciento del total, disponen de tierras que abarcan el 40 por ciento del valor total de las propiedades del país, en tanto que 100.600 propiedades, equivalentes al 92 por ciento del total, sólo poseen el 32 por ciento del valor total.

En la Sierra existe el doble problema de la concentración de la propiedad y de la pulverización de los predios. Esta distribución, cuyos efectos sociales saltan a la vista, tiene también consecuencias económicas, pues mientras la gran propiedad no se explota sino en forma parcial, el parvifundio se explota en su totalidad sin que por ello se logre la mayoría de las veces obtener la suficiente subsistencia para mantener el núcleo familiar.

Los sistemas de remuneración de la mano de obra son algo arcaicos; una parte importante de los campesinos (generalmente indios) no perciben salarios en dinero sino que reciben un estipendio bajo forma de aprovechamiento personal de una parcela en una hacienda, para cuyo propietario deben trabajar

/cuatro días



cuatro días a la semana. Otros ofrecen la fuerza de sus brazos en cambio de productos, beneficios o derechos de pastoreo o de agua. La característica general de los sistemas de trabajo que prevalecen en el Ecuador es que éstos se basan en el pago en uso de tierras. La mano de obra resulta así muchas veces casi gratuita.

11. La ganadería vacuna ha mostrado en el Ecuador ser una de las ramas relativamente más progresistas. El incremento del ganado lechero en la Sierra ha sido el resultado de la transformación de los rebaños, mejorados con la introducción de animales de raza pura, de alto pedigree. En cambio, la ganadería lanar ha continuado desenvolviéndose en forma precaria y sin presentar mejoras dignas de mención.

En la Costa, se ha logrado superar el principal obstáculo que se oponía al desarrollo de la ganadería bovina, gracias al éxito de la lucha contra las plagas y enfermedades propias del trópico y gracias también al mestizaje con animales de raza cebú o moreno-suiza.

El problema de los forrajes es el más importante que queda por resolver satisfactoriamente. Para la Costa, la solución estaría en la creación de praderas artificiales cuya producción pudiera ser utilizada durante una parte del año; en la introducción de leguminosas forrajeras; en la expansión del maíz, y en la rotación de cultivos. En la Sierra, queda abierta la posibilidad de aumentar los recursos forrajeros por la transformación de las praderas naturales en artificiales y por el manejo racional de los suelos. Son promisorias las perspectivas que ofrecen los páramos para operar dicha transformación.

La explotación porcina, bastante desarrollada por todo el país, en virtud de la importancia que se concede a la manteca de cerdo en la alimentación popular, se efectúa con rendimientos satisfactorios, pero podría aun mejorárselos luchando más enérgicamente contra las enfermedades de esa clase de ganado, principalmente el "cólera porcino".

### III. Recursos mineros

1. El Ecuador no es precisamente un país minero. Su subsuelo, muy incompletamente explorado, ha permitido explotaciones en escala reducida de oro, plata, cobre, azufre y carbón. La gran minería, de capital extranjero, se ha interesado por el petróleo y el oro, aun cuando en 1950 la única empresa extranjera que explotaba este último abandonó su concesión.

/La extracción



La extracción de oro (de vetas y de lavaderos) ha fluctuado en los últimos veinte años entre un máximo de 114.000 onzas troy en 1940 y un mínimo de 12.600 en 1951.

La mayoría de los otros recursos mineros del Ecuador revisten cierto carácter marginal o sólo se explotan como subproductos de la actividad aurífera.

Se abrigan algunas esperanzas acerca del carbón de Biblián y del azufre de Tixán; el primero está en la fase de estudios y el segundo ha dado lugar a una explotación preliminar.

2. La extracción de petróleo - que se efectúa desde 1918 - reviste mayor importancia. La mayoría de los pozos en actividad se hallan en la Península de Santa Elena, en la provincia del Guayas. El máximo de producción se alcanzó en 1944, con 460.000 metros cúbicos.

La búsqueda de petróleo en la región del Oriente, efectuada por dos importantes compañías extranjeras, resultó infructuosa, después de haberse invertido unos 44 millones de dólares en tal actividad hasta 1950, en que cesaron las investigaciones.

La mayor parte del petróleo tiende a consumirse en el país, y es un problema que preocupa a las autoridades ecuatorianas el que frente a una producción prácticamente estancada, el consumo interno crezca a ritmo acelerado, a tal punto que puede preverse que hacia 1960 el Ecuador se convierta en importador de petróleo, siempre que no se hagan nuevos descubrimientos.

#### IV. Desarrollo industrial

1. La industria reviste aun en el Ecuador una importancia más bien secundaria. Su expansión encuentra dos limitaciones básicas: la escasez de capital y la exigüidad de los mercados.

Las actividades industriales se han ido formando con el propósito primordial de atender las necesidades primarias de la población; por eso las principales ramas son la alimenticia y la textil, que absorben juntas el 60 por ciento de la mano de obra industrial y el 66 por ciento de los capitales invertidos en la industria fabril. El tercer lugar está ocupado por la industria químico-farmacéutica, de reciente implantación y que ha logrado no sólo afirmarse en el mercado interno, sino participar en la exportación.

Salvo la producción de cemento, la fabricación de ladrillos y algunos talleres metalúrgicos, toda la industria ecuatoriana está dedicada a producir bienes de consumo.

/La industria



La industria serrana puede considerarse como el resultado de la lenta transformación de actividades artesanales que remontan a la época colonial. En cambio, la industria costeña es de creación relativamente reciente y en su estructura hay mayor predominio del factor capital, mientras que en la Sierra la mano de obra ha sido el factor preponderante de la localización.

La industria se concentra en torno a los principales núcleos urbanos, Guayaquil y Quito. La materia prima es generalmente local, salvo en la Costa, donde resulta a veces más conveniente importarla del exterior (trigo para los molinos; cebada para las cervecerías, por ejemplo).

El abastecimiento del consumo interno, meta principal de la industria ecuatoriana, ha sido logrado íntegramente por algunas ramas, pero subsisten muchas que cubren sólo una parte de él, como la textil, la de papel y cartón, la de vidrio y cerámica.

Para su implantación, la industria ecuatoriana ha necesitado de la protección industrial en grado relativamente elevado, a la que se ha agregado el control de cambios.

2. La industria alimenticia es la principal y sin embargo aun quedan amplios sectores de la producción que reposan sobre el abastecimiento exterior. Ello se debe al estancamiento de la producción agrícola de la Sierra y a que la Costa se orienta más bien hacia los productos de exportación.

En volumen y en relación porcentual, las importaciones de alimentos, bebidas y tabaco no han experimentado cambios en los últimos veinticinco años. Sin embargo, ha habido cierto proceso de sustitución, gracias al incipiente desarrollo industrial. En grasas y aceites, y en bebidas, ha habido una disminución relativa y absoluta de las importaciones. En cambio, la harina de trigo ha aumentado su importancia y sigue siendo el punto más crítico del grupo de alimentos importados. La creación en 1952 de un molino harinero en la Costa sólo ha podido por ahora dar lugar a cierto reemplazo de importación de harina por trigo.

Un caso curioso es el de la cervecería. Mientras en la Sierra hay excedentes de cebada, que se exportan a Colombia, más bien en forma clandestina, la cervecería de la Costa utiliza exclusivamente cebada importada.

Las posibilidades de ampliar y diversificar la industria de alimentos, bebidas y tabaco son vastas, pero requerirían cuantiosos capitales, que tal vez por ahora sea más fructífero utilizar en el desarrollo de productos de exportación.



3. La industria textil contó para su implantación y crecimiento con algunos factores favorables: existencia de materias primas básicas; mano de obra abundante y experta; mercado relativamente amplio y poco exigente. La conquista del mercado interno fué además favorecida por las altas tarifas aduaneras; no obstante, queda un margen importante para ulteriores desarrollos ya que el 70 por ciento de las importaciones de artículos textiles corresponde a tejidos y confecciones.

La industria textil es casi exclusivamente serrana, por las razones históricas ya mencionadas. La extrema baratura de la mano de obra tiende a actuar como freno al progreso técnico y sin embargo ha quedado demostrado por los anteriores estudios de la Comisión Económica para América Latina, que la modernización de las plantas textiles, junto con una mejor organización, permitirían reducir los costos y ampliar el mercado.

4. La industria química está representada en el Ecuador casi exclusivamente por la rama químico-farmacéutica. Exceptuando la sosa cáustica, que se produce localmente en pequeña escala, el Ecuador depende totalmente del exterior para su abastecimiento de productos químicos básicos. Se proyecta producir ácido sulfúrico con el azufre de las minas de Tixán.

La industria farmacéutica ha conocido un rápido desarrollo y, como se ha dicho anteriormente, ha llegado a tener saldos exportables que coloca en varios mercados de América Latina, pese a que buena parte de las materias primas son importadas.

5. El cemento, único bien de capital de significación que se produce en el país, se comenzó a elaborar en 1934. Actualmente, la casi totalidad del su consumo, que crece al ritmo del 12 por ciento anual, se cubre con la producción interna. Esta pasó de 12.000 toneladas en sus comienzos a cerca de 90.000 toneladas en 1952.

Existe una sola fábrica en Guayaquil, pero se tienen muy adelantados los proyectos para instalar otra en la Sierra, con una capacidad de 50.000 toneladas, con lo que se podría atender las necesidades locales hasta 1960, a los ritmos actuales de crecimiento del consumo.

6. La industria - o más bien actividad artesanal - dedicada a la confección de sombreros de paja toquilla, es muy importante por el número de personas que ocupa: unas 100.000 aproximadamente. De 1943 a 1947, el sombrero de paja ecuatoriano conoció un auge extraordinario, llegando a ocupar uno de los primeros lugares en la exportación, con el 23 por ciento del valor

/total. Esta



total. Esta situación se debió a que el principal mercado - el de Estados Unidos - estuvo temporalmente libre de toda otra competencia, pero al normalizarse la situación internacional y afluir los sombreros de otras procedencias, el producto ecuatoriano, de mayor costo, perdió importancia, aunque conservó una posición mejor que la que tenía antes de la guerra.

La crisis castigó duramente la producción y los precios sobre todo en las provincias de Cañar y Azuay, donde se hallan los principales núcleos productores. El Gobierno tomó medidas, creando el "Instituto de Recuperación Económica de las Provincias Azuayas", acordando ventajas cambiarias a la exportación y tratando de fomentar la introducción de otras actividades en las dos provincias más afectadas.

Las perspectivas a largo plazo son poco halagüeñas, y sólo puede pensarse en un desplazamiento del exceso de población de las provincias serranas australes hacia la Costa, donde existen amplias posibilidades.

7. El problema de la energía en el Ecuador consiste en una demanda en fuerte aumento frente a un escaso aprovechamiento de los recursos, abundantes pero inexplorados debido a la falta de capitales. El petróleo constituye por ahora la principal fuente de energía, pero, como ya se expresó, se entrevé un desequilibrio entre una producción que no crece y un consumo interno que absorberá todo el saldo exportable. La leña es el combustible popular, pero también tiene un porvenir limitado. El carbón es tan sólo una esperanza remota.

Los recursos hidráulicos podrían resolver el problema. Aun cuando se tiene un conocimiento más bien vago de su cuantía, había grandes posibilidades de instalar centrales hidroeléctricas en ambas laderas del callejón interandino.

El Ecuador posee tan sólo una capacidad de producción de energía eléctrica estimada en 35.000 kilowatts, de los cuales la mitad es de origen término. Se están construyendo nuevas centrales y ampliando las existentes. Es opinión autorizada que el país estaría en condiciones de producir con hulla blanca el 90 por ciento de sus necesidades de energía, estimadas en 45.000 kilowatts.

Al ritmo de la demanda de las dos principales ciudades del país, habría que duplicar en 1960 más o menos, la potencia actual instalada, lo que requeriría inversiones por más de 200 millones de sucres.

## V. Capitalización

1. Ecuador ha realizado, en términos relativos, un gran esfuerzo de  
/capitalización, a



capitalización, a través de sus importaciones de bienes de producción. La modicidad de los recursos en divisas y en ahorro local no han permitido llevar muy lejos la inversión anual en dichos bienes importados, que equivale a unos 5 dólares por habitante, una de las cifras más bajas de América Latina.

La importación de bienes de capital se halla bajo la influencia de factores externos. De 1928-29 hasta 1932 su volumen físico bajó de 62 millones de sucres anuales (a precios de 1937) a 10,5 millones; la recuperación subsiguiente llevó dicho volumen a 46 millones de sucres en 1937, pero las dificultades de abastecimiento de la segunda guerra mundial lo redujeron a 23 millones en 1943. Desde entonces un nuevo ascenso lleva la cifra de 1950, última calculable, a 95 millones de sucres. Pero si se tiene en cuenta el incremento habido mientras tanto en la población, la importación de bienes de capital por habitante en 1950 resulta inferior en cerca de un 20 por ciento a la alcanzada en 1928-29.

Con todo, es de subrayar el hecho de que, gracias a las sustituciones operadas en las importaciones, el 38 por ciento de éstas está constituido en 1950 por bienes de capital, en vez del 23 por ciento de 1928-29.

Los mayores incrementos en los bienes de capital importados se observan en la maquinaria agrícola, en la maquinaria industrial y en los elementos para transporte; en cambio, han disminuido los materiales de construcción, sustituidos por productos locales.

2. Con los datos relativos a la importación de bienes de capital y a la producción local de cemento se ha podido efectuar un cálculo conjetural de las inversiones totales del país. En valores corrientes, el promedio anual de éstas habría aumentado casi diez veces entre 1928-29 y 1945-49, pero si se elimina la influencia de la desvalorización de la moneda ecuatoriana, la capitalización por habitante sería tan sólo de unos 10 dólares en la actualidad, contra 4 dólares veinte años atrás, cifras que explican la lentitud del desarrollo económico del Ecuador. Si se establece una comparación entre las inversiones y los precios, tanto los internos como de los bienes de capital importados, se llega a la conclusión de que tan sólo en el último quinquenio (1945-49) la inversión ha ascendido más que los precios, es decir, ha crecido en términos reales.

3. Las inversiones han tendido a representar un coeficiente bastante constante de las exportaciones; aun cuando se observa un progreso en estos últimos años en el sentido de capitalizar una mayor porción de las

/exportaciones, indicio



exportaciones, indicio de crecimiento efectivo. Esto es de subrayar en virtud del hecho que no ha habido casi aporte de capital extranjero y que sólo en los últimos años la relación de precios del intercambio ha sido favorable al Ecuador.

4. Casi una tercera parte de las inversiones corresponden al Estado y a las entidades públicas; en el período 1943-46, la participación del sector oficial fué más elevada (llegó hasta un 60 por ciento) en virtud de la realización de un vasto programa de obras públicas. En el conjunto de los egresos públicos, tan sólo se invierte el 10 por ciento, proporción que era mucho más elevada en 1946.

La mayor parte de las obras públicas consiste en caminos, construídos no sólo por el Gobierno central sino también por los concejos provinciales y municipales. El Estado controla una parte cada vez menor de las inversiones del sector público (50 por ciento en 1945; 20 por ciento en 1949).

La característica de la inversión pública del Ecuador es la extrema dispersión, resultante del localismo de los intereses y que hace menos eficaz el uso de los fondos. En la forma de financiar las inversiones públicas ha tenido mayor importancia el préstamo del Banco Central que los recursos provenientes de impuestos y de empréstitos exteriores.

5. El ahorro más genuino consiste en los fondos recaudados por las cajas de previsión, pero éstas, por razones muy comprensibles en un país en que la clase trabajadora dispone de recursos muy modestos, se ven impelidas a devolver la mayor parte de estos aportes a los mismos afiliados en préstamos para edificación y consumo. Sin embargo, se observa una tendencia a aumentar las inversiones en valores fiduciarios y préstamos a empresas comerciales.

6. La Corporación de Fomento, creada en 1949, ha tratado de ser un instrumento de capitalización con fines de desarrollo económico. No obstante, el propósito primitivo no pudo ser cumplido al cercenársele los recursos en 1950. Por otra parte, también logró el localismo influir en las inversiones de la Corporación de Fomento, la que habría dispersado sus fondos en demasiadas iniciativas, sin previa preparación de un plan coordinado. Hay actualmente una tendencia a concentrar más la inversión y a liquidar parte de las efectuadas con relativo apresuramiento.

7. Del sector privado poco se puede decir por falta de información adecuada. No hay cifras sobre edificación. En cuanto a las inversiones de las empresas, una investigación especial realizada en los balances de

/sociedades anónimas



sociedades anónimas ha mostrado los siguientes resultados:

- i) los activos fijos han aumentado en fuertes proporciones (duplicación entre 1946 y 1949);
- ii) el aumento fué financiado en su mayor parte con fondos propios, recurriéndose en menor proporción al crédito;
- iii) una parte importante de las utilidades (el 42 por ciento) ha sido reinvertida en las empresas;
- iv) las empresas de la Sierra son más conservadoras en este sentido que las de la Costa.

8. El crédito oficial, distribuido a través de los bancos de fomento, ha sido en cierta medida un factor de desarrollo. Más del 50 por ciento de los recursos de dichos bancos han favorecido a la agricultura; el 13 por ciento a la ganadería y el 17 por ciento a la industria. Sin embargo, la brevedad de los plazos y la modicidad de los recursos no han permitido a dicho crédito desempeñar plenamente el papel que le corresponde como instrumento de capitalización.

/CONSIDERACIONES FINALES



## CONSIDERACIONES FINALES

1. El Ecuador es uno de los países latinoamericanos de más bajo coeficiente de exportaciones por habitante. Mientras esta situación perdure, su ritmo de crecimiento económico será necesariamente lento y continuará siendo muy precario el nivel de vida medio de su población. Por fortuna, el país dispone de amplias posibilidades de acrecentar su producción exportable y ha probado su aptitud para hacerlo a raíz de la profunda crisis del cacao.

Al acrecentarse la exportación por habitante, también podrá crecer la importación de bienes de capital que ahora es relativamente baja, no obstante que el Ecuador ha destinado en los últimos años a estos bienes el 36 por ciento de sus importaciones totales, o sea una proporción relativamente alta. Desde luego, habiendo otras necesidades de importación que satisfacer, esa proporción no podría elevarse sensiblemente; y sólo el aumento de exportaciones con ritmo más intenso que el de la población podría mejorar la situación.

Sólo así será posible aumentar la densidad de capital por trabajador ecuatoriano, factor del cual depende fundamentalmente, aunque no en forma exclusiva, el progreso técnico y el consiguiente aumento de la productividad y el nivel de vida de este país. Otros países, como el Brasil, tienen también bajas exportaciones por habitante, pero un mercado amplio y creciente, junto con recursos adecuados, los ha permitido emprender con éxito la producción de una parte cada vez mayor de los capitales concretos que requieren en su desenvolvimiento económico.

No hay tal alternativa en el caso ecuatoriano, y sólo en el incremento persistente de sus exportaciones se podrá encontrar la solución del problema básico de la capitalización.

Por lo demás, la dimensión económica del Ecuador es tal que el aumento de sus exportaciones podría efectuarse dentro de límites bien holgados sin afectar sensiblemente los precios internacionales. En esto se encuentra en mejor posición que la de otros países más grandes que pugnan también por un mayor desarrollo. La receptividad del mercado internacional impone con frecuencia a las exportaciones un límite que no podría sobrepasarse sin sensible deterioro de la relación de precios y que lleva a esos países a la progresiva industrialización, para suplir con el desarrollo hacia adentro la insuficiencia del factor dinámico exterior.



2. Esto no significa que el desarrollo económico del Ecuador ha de apoyarse exclusivamente en las exportaciones. Este país ha iniciado su industrialización ligera a expensas de ciertas importaciones de consumo y la continuación de este proceso es indispensable, aparte de razones de desarrollo interno, para preservar el equilibrio del balance de pagos. El Ecuador, como la mayor parte de los países de América Latina, ha tenido tensiones periódicas en este balance. Mientras ello no se corrija mediante aquel aumento de las exportaciones y esta sustitución de importaciones en la medida posible y conveniente, no podrá mejorar su capacidad de absorción de capitales extranjeros, a pesar de otras condiciones que pudieran atraerlos.

Es un hecho bien conocido que a medida que se desarrolla un país y se va elevando el ingreso medio de la población, tienden a crecer rápidamente ciertas importaciones, y si no se disminuyen otras, a favor de una previsora política de sustitución - así de manufacturas como de alimentos -, se caerá fatalmente en nuevos desequilibrios. Se podría hacer una hipótesis muy sencilla para tener una idea concreta del fenómeno. Si las importaciones que realiza en la actualidad el Ecuador siguieran creciendo con la tendencia que han presentado desde 1935 llegarían a unos 850 millones de sucres en 1960, computadas a los precios de 1950, siempre que continuase la sustitución de importaciones por producción interna con que se ha operado desde entonces. <sup>1/</sup> De no ser así, es evidente que la tendencia de crecimiento sería más **acentuada**. Por otro lado, un cálculo prudente de las posibilidades de desarrollo de las exportaciones podría hacerlas llegar en 1960 a unos mil millones de sucres, también a los precios de 1950, o sea, con una tasa de crecimiento total de 54 por ciento con respecto a 1945-49 y un aumento per capita del 7 por ciento. <sup>2/</sup> Bastaría que estos precios - hoy relativamente altos - descendieran en 15 por ciento para que las exportaciones llegasen a igualar a las importaciones. Ello quiere decir que si no continuase en la medida adecuada aquella transformación estructural de la economía ecuatoriana, con nuevas sustituciones de importación, el balance

---

<sup>1/</sup> Esta cifra de importación ha sido calculada llevándola al valor c.i.f. mediante un recargo del 20 por ciento sobre valores f.o.b. que da la Aduana de el Ecuador.

<sup>2/</sup> Cabe advertir que al tomar la tendencia resultante de un período más corto como sería el último quinquenio 1947-51, se llegaría a cifras mucho más elevadas y más acordes también con las que efectivamente se han registrado en 1952.



de pagos - prescindiendo de otras partidas para simplicidad del ejemplo - estaría expuesto nuevamente a fenómenos de desequilibrio crónico. No bastaría, sin embargo, asegurar el equilibrio futuro solamente en términos de exportaciones e importaciones, sino también, como ya se dijo, en la medida necesaria para obtener aquel margen requerido por la remesa de los servicios financieros del capital extranjero que el país quisiera absorber con el fin de acelerar su tasa de crecimiento económico.

3. Frente a la índole y magnitud del problema de desarrollo se ha ido formando en América Latina un concepto claro acerca del carácter complementario y limitado de las inversiones de capital extranjero. Su papel consiste en permitir una rápida elevación del ingreso medio por habitante para que pueda aumentar a la vez el consumo y la aptitud para ahorrar. Cuanto más prevalezca esta aptitud para ahorrar, tanto más pronto podrá un país llegar a la fase de desarrollo en que pueda reducir a exiguas proporciones las inversiones extranjeras, o prescindir totalmente de ellas.

4. El aumento del ingreso por habitante no depende en forma exclusiva de la capitalización. Desde luego, a mayor capitalización, mayor productividad, en términos generales. Pero la productividad también puede conseguirse directamente, mediante la mejora de los procedimientos productivos. En este sentido, hay también en Ecuador un vasto campo de posibilidades. Como se ha visto, domina una técnica primitiva y rudimentaria en el trabajo de la tierra y los casos que han podido observarse de empresarios progresistas demuestran a las claras esas grandes posibilidades.

No se repetirá aquí lo que se ha puntualizado en lugar pertinente. Pero sí cabe insistir en un hecho de importancia decisiva en el desarrollo económico del país. Son escasísimos los recursos que se dedican a la investigación tecnológica y a la difusión práctica de sus resultados, así como de las conclusiones logradas por la técnica extranjera que podrían adoptarse en parte en el Ecuador. Ha habido en los últimos tres decenios muy plausibles iniciativas sin que haya podido llegarse a los resultados que hubieran podido esperarse por falta de persistencia de propósitos, y por la deficiencia de recursos aludida. La crisis del cacao sorprendió al Ecuador sin elementos técnicos para luchar contra las plagas que la desencadenaron. Y lo que está ocurriendo actualmente con el banano, con serio riesgo para el desenvolvimiento futuro de producción de tanta potencialidad, demuestra que quienes desean hacer frente al problema con ánimo constructivo no han logrado aún despertar la inquietud pública

/en grado



en grado susceptible de provocar las urgentes medidas de previsión necesarias.

En lo que toca a otras males, no cabe duda que el de la erosión figura en primer término. Puede llegarse a la conclusión franca de que el Ecuador se está descapitalizando en virtud del progresivo deterioro de la riqueza de su tierra. A la erosión física bien visible en los campos ondulados y los faldeos de la Sierra agrégase la erosión química, no menos grave, en las tierras de la Costa, en donde reposa el porvenir de las exportaciones ecuatorianas.

En todo esto podría combinarse la experiencia local de los técnicos ecuatorianos y los conocimientos prácticos de los empresarios progresistas del país, con la técnica probada en otros países, tanto para aplicar sus resultados, previas las necesarias adaptaciones, como para desarrollar la investigación tecnológica en el propio país. La cooperación técnica internacional está a disposición del Ecuador, y se abriga la esperanza de que en el presente informe puedan encontrarse elementos para definir un plan de acción técnica con el indispensable orden de prioridades.

Las inversiones que se hagan en esta materia, así como en la formación y capacitación de técnicos ecuatorianos, constituirán, sin duda alguna, las inversiones de más elevados rendimientos en un programa de desarrollo económico, si bien no será posible en cada caso - dada la índole del asunto - establecer una relación directa entre el gasto y los resultados positivos de un proyecto, ni tampoco lograr progresos inmediatos.

5. El poner el acento en la necesidad de acción técnica no significa que el camino esté siempre expedito para este tipo de acción. No es posible desconocer que el régimen de tenencia de la tierra en el Ecuador, especialmente en la Sierra, es un obstáculo poderoso al progreso técnico y la elevación de la productividad, esto es, al desarrollo económico ecuatoriano. Existe, es cierto, un problema fundamental que no podría corregirse con simples cambios de tenencia. La tierra de la Sierra, escasa y empobrecida por el cultivo secular y la erosión, es insuficiente para sostener con holgura su población actual, sobre todo con los procedimientos precarios de explotación que prevalecen. Pero no es menos cierto que la escasez relativa de este factor productivo se encuentra agudizada por el tipo actual de tenencia: grandes extensiones en que una parte apreciable de la tierra se encuentra con frecuencia en descanso y sustraída a la producción a falta de eficaces prácticas de rotación. Mientras así se desperdicia la tierra explotable de los grandes propietarios, los hombres que trabajan para éstos obtienen en pago el derecho a cultivar

/fracciones que



fracciones que van empequeñeciéndose conforme crece la población. La presión natural del hombre sobre la tierra se agrava por el régimen de tenencia y la tasa elevada de crecimiento demográfico.

Por lo tanto, el problema de la tierra dista mucho de ser un simple problema de redistribución que haga desaparecer las grandes extensiones y surgir en su lugar un número mucho mayor que ahora de explotaciones antieconómicas por su relativa pequeñez. De lo que ha sido posible observar al grupo de estudios, se desprende que una distribución adecuada de la tierra en la Sierra requiere una progresiva descongestión demográfica por emigración hacia la Costa, el páramo y la actividad industrial de los núcleos urbanos.

Esta observación no significa en modo alguno tomar partido en el problema de la reforma agraria del Ecuador - problema que queda al margen de la esfera de acción de la Comisión Económica para América Latina - ni recomendar soluciones concretas. Sólo entraña la mención de un hecho de primordial importancia para el desarrollo económico ecuatoriano.

6. Ciertas formas anacrónicas que prevalecen en la Sierra, así en lo económico como en lo social, son manifestaciones evidentes de formas precapitalistas de producción. El hecho mismo de que el huasipunguero tenga que cultivar las tierras del propietario sin otro capital circulante que el esfuerzo elemental de sus propios brazos, unido a la precariedad de las inversiones de capital fijo, señala claramente el grado de escasez de capital prevaleciente. Así pues, la penetración de la técnica en la agricultura de la Sierra requiere aportaciones de capital sin las cuales las otras medidas sólo tendrían limitadísimos alcances. Por lo tanto, el problema se presenta bajo distintas facetas, que evidentemente excluyen soluciones simplistas y unilaterales.

Al hacer referencia a la escasez de capitales se toca otro de los problemas básicos del desarrollo económico ecuatoriano. La necesidad de crédito agrícola a plazos cortos, medianos y largos, sólo podrá satisfacerse aumentando de manera considerable el ahorro a disposición de la tierra. Y ese aumento del ahorro no se conseguirá, ciertamente, con medios inflacionarios, según lo demuestran los hechos del propio país ecuatoriano. Ahora bien, si se aumenta el ahorro disponible para la agricultura, habrá que tomarlo de otras aplicaciones en las que tampoco es abundante. Se ha hablado de aplicar los recursos de la previsión social a fines productivos directos, entre los que la agricultura ha de tener indudable prelación, pero disputándolos a la construcción

/de viviendas



de viviendas en que la presión de la demanda es también muy activa. Se ha hablado asimismo de las posibilidades de propiciar el ahorro y las inversiones mediante el estímulo del sistema fiscal, lo cual es muy plausible, aunque de muy limitados alcances. Y en cuanto a la capitalización directa por el Estado, el alto nivel de las contribuciones en el Ecuador no parece ofrecer campo propicio a la expansión impositiva.

7. Frente a esas perspectivas limitadas, sólo queda la alternativa de las inversiones extranjeras, pues las opiniones concuerdan en la imposibilidad práctica de aumentar la capitalización comprimiendo el bajo consumo de las masas populares. Si el Ecuador decide acelerar el ritmo de su crecimiento económico con la ayuda complementaria de dichas inversiones, es indudable que la preparación de un programa de desarrollo económico ayudaría considerablemente a lograr este objetivo. Un programa con metas claras y sencillas, y con una adecuada coordinación de inversiones para la mejor distribución del ahorro escaso, está al alcance de los recursos técnicos del país con la colaboración que pueda requerirse de las instituciones internacionales.

En el Ecuador, como en otros países latinoamericanos, un programa tiene que partir de las inversiones básicas indispensables al desarrollo: los transportes y la energía. La dislocación geográfico-económica del país en las dos regiones de la Costa y la Sierra, así como la necesidad de incorporar nuevas tierras a la explotación agrícola, dan el primer orden de prelación a los transportes y comunicaciones, asunto que requiere aún intensos estudios. En materia de energía es de esperar que la investigación del potencial hidroeléctrico que se realiza actualmente con la asistencia técnica de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) permita orientar las inversiones hacia las fuentes de explotación más fácil y prometedora. Según el ritmo actual de incremento de consumo de combustibles, y a falta de nuevos campos de explotación, se calcula que en ocho años más el Ecuador dejará de exportar petróleo convirtiéndose en importador. El desarrollo del potencial eléctrico es, pues, de importancia decisiva. En seguida habrá que llegar a la determinación de las necesidades de inversión en los distintos campos de la producción y los servicios en función de la tasa de crecimiento que el Ecuador se proponga alcanzar razonablemente y prever las sumas necesarias para la investigación y extensión tecnológica.

/La cuantía



La cuantía de todas estas inversiones y su relación con la probable cuantía del ahorro interno permitirá calcular la magnitud a que tendrán que llegar las inversiones extranjeras para conseguir dicha tasa de crecimiento.

No se oculta a nadie que las deficiencias estadísticas del Ecuador constituyen un serio tropiezo para la elaboración de un programa. Con todo, es posible hacerlo en tal forma que su contenido se vaya precisando cada vez más conforme se subsanan esas deficiencias: la elaboración de un programa y sus perfeccionamientos sucesivos serán el mejor acicate para conseguirlo.

Tan importante como este aspecto es el que atañe a la urgencia de ir creando la convicción pública de que es necesario un programa y lograr la continuidad de ciertas metas fundamentales a través del tiempo. En sus frecuentes entrevistas con funcionarios públicos y dirigentes económicos el grupo de estudios ha podido comprobar que esa convicción se ha ido fortaleciendo en el Ecuador, si bien se circunscribe todavía al número relativamente limitado de personas que por su situación pueden abarcar en su conjunto el campo de la economía del país y entrever las proyecciones de su futuro desarrollo. Si el presente informe contribuye a extender y afianzar esa convicción, se habrá cumplido uno de los propósitos primordiales que persigue la Comisión Económica para América Latina frente al problema del desarrollo económico.